

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
SEGUNDO PERIODO

CARPETA Nº 428 DE 1996

COMISION DE HACIENDA
- Integrada -
con INDUSTRIA Y ENERGIA

DISTRIBUIDO Nº 810 DE 1996

JUNIO DE 1996

SIN CORREGIR
POR LOS ORADORES

PROMOCION Y PROTECCION DE INVERSIONES NACIONALES Y EXTRANJERAS EN EL TERRITORIO NACIONAL

Se declara de Interés Nacional

Versión taquigráfica de la sesión del
día 3 de junio de 1996

A s i s t e n c i a

Preside	:	Senador Luis Eduardo Mallo
Miembros	:	Senadores Danilo Astori, Jorge Batlle, Nahum Bergstein, Alberto Couriel e Ignacio Posadas
Integrante	:	Senador Sergio Chiesa
Asisten	:	Secretario y Prosecretaria del Senado, Mario Farachio y Quena Carámbula y Subdirector General de Comisiones, Luis Paravís
Invitados	:	Ministro y Subsecretario de Industria, Energía y Minería, contador Federico Slinger y doctor Julio Herrera
Secretaria	:	Raquel Suárez Coll
Ayudantes	:	María José Morador y César González

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 4 minutos).

Tenemos el agrado de recibir en el día de hoy al señor Ministro de Industria, Energía y Minería y al señor Subsecretario de dicha Cartera.

A continuación le damos la palabra al señor Ministro a fin de que exponga su posición sobre este proyecto de ley de Promoción y Protección de Inversiones Nacionales y Extranjeras en el Territorio Nacional.

SEÑOR MINISTRO.- Para nosotros es una muy buena costumbre concurrir a esta Casa por todo lo que ella significa.

El proyecto de ley que está a consideración de esta Comisión integrada tiene dos partes claramente diferenciadas: la primera se refiere a las nuevas inversiones y la segunda a las existentes en el momento en que se apruebe esta iniciativa. Es decir que hay una serie de disposiciones que se refieren a aquello que está por venir y otras relativas a lo que ya está vigente en nuestro país. A continuación voy a exponer sobre cada uno de los aspectos en que se divide este proyecto de ley.

En materia de nuevas inversiones --o sea, aquellas que son de futuro-- esta iniciativa otorga una especial preponderancia a la libertad del agente económico para seleccionar el campo de la actividad en el cual va a desarrollar su inversión. No se establece ninguna condición previa ni nada que le haga tener en cuenta aspectos de carácter burocrático, a los efectos de que su proyecto pueda funcionar. Se parte de la base de que el agente privado es dueño de su riesgo y, en consecuencia, ése es su tema, por lo que el Estado no le exige ninguna condición.

Además, esta iniciativa establece para las nuevas inversiones un tratamiento justo. El Poder Ejecutivo pretende que el Estado se abstenga o pierda el derecho de innovar

creando medidas injustificadas o discriminatorias contra cualquier sector de inversión. Por tanto, no sólo se da la amplitud de seleccionar un campo específico en el cual se va a desarrollar la actividad sino que, asimismo, el Poder Ejecutivo se compromete a no innovar, de tal forma que no se pueda dictar disposiciones posteriores a su instalación que impliquen medidas injustificadas o discriminatorias.

Creo que esto es muy importante porque sienta un principio fundamental: el riesgo es del agente, es económico, y el Estado no tiene la función tutelar de ese riesgo así como tampoco debe manifestarse de forma tal que genere dificultades adicionales a ese riesgo.

Luego, el proyecto de ley se refiere a las inversiones realizadas por extranjeros y recoge lo que figuraba en los decretos-ley Nos. 14.179 y 14.244, simplificando esas normas en función de que han cambiado todas las circunstancias de la época en que fueron dictadas. Entonces, diría que se establecen dos disposiciones básicas como son la igualdad de condiciones para una inversión realizada por un extranjero con respecto a la efectuada por un nacional y, además, se asegura la libre circulación de capitales en el sentido genérico, aunque no lo hace con todo el detalle que figura en leyes anteriores, vinculadas a una concepción del mercado cambiario que hoy no existe. Por ejemplo, cuando se aprobó el decreto-ley Nº 14.179 existía una óptica distinta, en función de las diferentes especializaciones que tenía el mercado cambiario en aquella época. Este proyecto de ley reconoce que eso ya no existe más y otorga libertad absoluta para la circulación de capitales.

Entonces, allí figuran cuatro principios muy importantes. En primer lugar, la libertad que se otorga al agente económico para que seleccione y asuma su riesgo. En segundo término, la imposibilidad del Estado de aplicar medidas discriminatorias e injustificadas. En tercer lugar, la igualdad del extranjero y del nacional. Y, en cuarto término, la reafirmación del principio de libertad de circulación de capitales. Es decir que no se ponen trabas que

impidan el racional ejercicio de la actividad económica.

Con respecto a las nuevas inversiones, esta iniciativa innova cuando se refiere al sujeto de la promoción. En el decreto-ley Nº 14.178 el sujeto de la promoción era determinada empresa que presentaba un proyecto de inversión que era evaluado y, en función de sus características, era o no declarado de interés nacional y se le promovía en la empresa. Debemos recordar que dicho decreto-ley Nº 14.178 --que continúa vigente-- incluía todo un aspecto crediticio que esta iniciativa no entra a considerar porque está referida a la promoción de la actividad empresarial con una óptica distinta. En ese sentido, este proyecto de ley crea tres eventuales sujetos de promoción. En primer lugar, sectores de actividad. En segundo término, grupos de empresas, como si se tratara de una división de dichos sectores de actividad. Y, en tercer lugar, las empresas, al igual que en el decreto-ley Nº 14.178. Es decir que aquí se abre un campo para que el Poder Ejecutivo pueda resolver que determinado sector de actividad es promovido y, por consiguiente, todos los integrantes de ese sector van a gozar de todos los beneficios que a continuación vamos a citar. El mismo beneficio que se otorga a un sector, el Poder Ejecutivo puede aplicarlo a un grupo de empresas, al tiempo que el tercer sector que es el de las empresas, se sigue rigiendo por el decreto-ley Nº 14.178. Al Poder Ejecutivo y a nosotros, desde que estamos en el Ministerio, nos ha preocupado el tema de la coordinación de uniformidad que debemos tener en las declaraciones de interés nacional promovidas por la ley vigente. Esta iniciativa recoge ese principio y crea una comisión de aplicación compuesta por los Ministros que estamos en ese ramo, lo que puede parecer una traba burocrática, aunque es lo contrario ya que constituye una forma de crear un sentido de uniformidad en las normas y de igualdad para que todos los proyectos se midan con la misma vara. Con esto no quiero decir que en el pasado esto no haya sido así, pero lo que sucede es que actualmente los proyectos ingresan por la UAPI y cuando ésta llega a un acuerdo con nosotros, lo remitimos al Ministerio de Economía y Finanzas para que al final lo apruebe. Es decir que en los

comisión de aplicación existe en la actualidad pero circunscrita a las Carteras de Industria, Energía y Minería y Economía y Finanzas. En este proyecto de ley proponemos institucionalizar esa comisión. Debemos entender correctamente --reitero-- que hoy existe ese criterio en la medida en que los decretos de promoción industrial tienen que ser firmados por los Ministerios. Por consiguiente, eso exige coordinar y conversar las acciones. Es más; existe una delegada de la Cartera de Economía y Finanzas que actúa permanentemente en conexión con la UAPI, a fin de profundizar en los temas eventuales en los que podríamos no coincidir.

El otro aspecto que el proyecto de ley prevé --no con carácter de primicia, pero sí como una novedad-- se refiere al seguimiento de los proyectos. Si bien éstos son seguidos por la Unidad Asesora, la iniciativa que hoy estamos analizando establece que la Comisión de Aplicación o, en su caso, el Poder Ejecutivo, resolverán cuál es la oficina u organismo del Estado encargado de observar si se está cumpliendo en la realidad lo estipulado en los proyectos. Esto es así porque, como veremos a continuación, los proyectos tendrán una serie de beneficios y es fundamental que sigan los lineamientos por los cuales fueron promovidos. No se trata de entrometernos en la decisión del sector privado, sino que lo que hacemos es intervenir en un campo que ha resultado de un proyecto de la actividad privada que ha merecido la declaración de interés nacional. Entonces, lo que pretendemos hacer es constatar que los pasos que se dan coinciden con los anunciados desde el punto de vista de las ventajas fiscales y otras que también se otorgan. Reitero que no se trata de una interferencia del Poder Ejecutivo, sino simplemente de controlar que los extremos fijados en esta instancia se estén cumpliendo.

Esto es así porque cuando uno promueve una empresa, en todo proyecto de interés nacional, se pueden crear eventuales perjuicios a los ya existentes. Lo que importa es analizar que el campo que justificó la declaración de promoción se esté cumpliendo en la realidad. Si bien cuando uno concede

dicha declaración lo hace pensando perfectamente en las consecuencias, lo fundamental es observar si éstas se están cumpliendo y si no ha habido una desviación del proyecto o algo que agrave o amplíe las dificultades eventuales que podrían presentarse.

Es muy importante entender este aspecto porque cuando uno otorga un beneficio a alguien nuevo, normalmente, puede generar dificultades a quienes ya están en el mismo ramo de la actividad. Por ese motivo, nos interesa lo relativo al seguimiento. Queremos tener la absoluta seguridad en el sentido de que los extremos planteados sean cumplidos.

En materia de beneficios fiscales, la iniciativa en cuestión adiciona algunas prevendas a las estipuladas por la Ley Nº 14.178.

Para comenzar, quisiera nombrar los beneficios que establece la mencionada ley. Allí se menciona la exoneración total o parcial de cualquier tributo; rebaja de tarifas o precios de servicios que preste el Estado; exoneración de hasta el 60% de cargas sociales y exoneración de tributos a la renta por parte de giro. Parece un poco absurdo que se exonere cualquier tributo y luego se los nombre en forma específica, pero así figura en la ley. Asimismo, se habla de la exoneración de toda barrera arancelaria a la importación de equipos para el proyecto promovido. En la iniciativa que estamos estudiando se convalidan todos los beneficios que he mencionado, a excepción del último. Esto es así porque se establece que la franquicia de exoneración de toda barrera arancelaria a la importación de equipos está condicionada al MERCOSUR. Ese es el acuerdo al que hemos llegado con nuestros socios del Mercado Común del Sur. Esta es la única variante que se plantea con relación al régimen actual fijado por la Ley Nº 14.178.

A su vez, se agregan una serie de beneficios, tal como el diferimiento de rentas. Más que un beneficio fiscal, el diferimiento de rentas es una ventaja financiera que se le otorga al agente económico que desee tomarla, porque éste

significa, en función de un doble tope que marca el proyecto de ley, la posibilidad de no computar como rentas gravadas en un período de hasta cinco años, las ganancias que se generen en ese Ejercicio. Una vez que dicha renta haya sido actualizada, será considerada como tal en el sexto período y, por consiguiente, se deberán abonar los tributos respectivos. Este mecanismo asegura la posibilidad de una fuente de recursos financieros fácilmente controlable para el agente económico que sabe perfectamente cuál es su final: constituir materia fiscal como renta en el sexto año.

Obviamente, este diferimiento de rentas exige algunos otros elementos. Por ejemplo, es necesario que se creen reservas, es decir, que existan reservas creadas por el monto que se difiere y, en el caso de que no hubieran utilidades contables que puedan justificar la reserva, se brinda un plazo de hasta tres años para generarlas. El mecanismo de diferimiento de rentas es absolutamente voluntario y no obligatorio, y también funciona como un agente de control. O sea que la empresa debe tener utilidad contable y, si no la posee, debe generarla en tres años, sino ésta se computa como renta gravada en el último período de ese tercer año.

Creemos que se trata de una medida de cierto apoyo financiero, que no es obligatoria, por lo que nadie está obligado a tomarla si no le es conveniente. Su costo está calculado por la actualización del Indice de Precios Mayoristas según un interés de hasta el 3% real. Inclusive, según el proyecto de ley, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de establecer una tasa inferior a ese porcentaje.

Otra ventaja que se otorga a las nuevas inversiones en materia fiscal, consiste en la posible exoneración del Impuesto a las Trasmisiones Inmobiliarias de aquellos bienes objeto de los proyectos de inversión; lo mismo ocurre en lo relativo a la decisión, fusión y transformación. A continuación, voy a hacer referencia a una anécdota de carácter absolutamente profesional. Hace algunos años, durante el ejercicio de mi profesión, tuve la oportunidad de hacer la primera o segunda fusión que se llevó a cabo en

nuestro país. Las dificultades fiscales que se presentaron por dicha fusión eran numerosas, básicamente por razones financieras. Se debía pagar el IVA por todo lo que se vendía y luego descontarlo a medida que se comercializaba. Se hacía muy difícil cumplir con el beneficio de la fusión que creó la Ley Nº 16.060.- Este sistema resuelve el problema en forma abrupta.

Además de beneficios fiscales, se le conceden dos posibilidades más a las nuevas inversiones: una relativa a convenios sobre estabilidad fiscal y otra a convenios de trabajo. La estabilidad fiscal consiste en que el Estado pierde el derecho de innovar en materia de Impuesto al Patrimonio, de IRIC y de IVA, en lo que tiene que ver con las tasas y formas de liquidación durante un período relacionado con la maduración de cada proyecto. Quiere decir que un costo que constituye una incertidumbre para el inversor, se transforma en algo cierto por determinado período, vinculado a cada caso. Durante ese período, si bien el Estado no renuncia a modificar los impuestos, sí renuncia a modificarlos respecto de esa empresa en particular. Queda claro, entonces, que esa renuncia del Estado no tiene carácter general. Insisto, aquellas empresas que tienen convenio de estabilidad fiscal no serán afectadas por las modificaciones tributarias durante el período de vigencia de dicho contrato. En realidad, se pretende hacer ciertas algunas de esas variables de corte fiscal que generan incertidumbre en todo proyecto como, por ejemplo, los impuestos directos. Los únicos gravámenes que se incluyen en la estabilidad son los directos, como el Impuesto al Patrimonie, a las ganancias, el IRIC o el IVA, según corresponda. Deseo aclarar que me refiero a los Impuestos Directos nacionales; no a los departamentales, ya que estos últimos no están incluidos en la ley.

En lo que tiene que ver con la posibilidad de celebrar convenios de trabajo, es decir, a la facultad de formular convenios colectivos entre el nuevo inversor y sus eventuales trabajadores en condiciones que no sean menores que los límites estipulados por la OIT, podemos decir que una vez

vencido dicho convenio las condiciones pactadas no obligan para el futuro. El convenio rige para el período que las partes acuerden y la ley dice expresamente que el acuerdo no rige más allá de su vencimiento, salvo que las partes deseen homologarlo.

Con respecto a las inversiones realizadas, este proyecto de ley contiene el instituto de la especialización productiva, que es un régimen que funciona en Argentina desde hace tiempo y también en Brasil, de una manera similar aunque no exactamente igual. A continuación, trataré de explicar cuál es el sentido de este instrumento de especialización productiva. Se parte de la base de que el país aspira a un modelo exportador. Por consiguiente, lo que importa es poder exportar y, además --dadas las características del Uruguay-- que el agente económico elija a qué sector de su actividad va a dedicar sus mayores esfuerzos de calidad y especialización, con el fin de abarcar un espectro menos amplio de producción para, de esa forma, poder concentrarse en aquel ramo o giro específico en el que tenga ventajas de carácter competitivo, por ejemplo, por el hecho de tener equipos, tecnología y mano de obra calificada para desarrollar ese tipo de producción. Naturalmente, esta selección lo puede obligar a disminuir el giro de su negocio, es decir, a abandonar la producción de otros bienes de su mismo giro, en virtud de que se dedicará exclusivamente al ramo en el que decidió especializarse. En ese caso el empresario existente --no tiene por qué ser nuevo-- debe presentar un programa de exportaciones indicando claramente en qué se va a especializar y qué sectores va a abandonar o reducir sensiblemente. Una vez formalizado el programa, si la exportación de esa línea en la que se ha especializado aumenta respecto al año base, esa ganancia le genera el beneficio de poder importar del MERCOSUR sin plan de adecuación, es decir, con un arancel 0. Evidentemente, se trata de una medida transitoria porque terminará el día en que el MERCOSUR comience a funcionar plenamente y para todos el arancel sea 0. De todas formas, constituye un estímulo para promover la especialización y para fomentar la exportación. Lógicamente, se podrá decir que esto puede

complicar a quien importe esos bienes o a aquél que los produce en el país. Seré muy franco: si el modelo es el industrial exportador, el importador no nos preocupa mucho. Por su parte, en el caso de que alguien estuviese produciendo esos bienes en el país, queremos decir que sí nos preocupa, pero pensamos que esto no va a suceder mayormente porque es difícil pensar que alguien produzca solamente para el mercado interno teniendo en cuenta las limitaciones que éste tiene. De todas maneras, habrá un proceso de adaptación al MERCOSUR y, por consiguiente, esa especialización industrial de una empresa va a hacer que otras industrias de ese giro sigan el mismo camino. A mi juicio, esto va a tener como freno la propia dinámica de los hechos y va a producir que la especialización no sea monopolio de una empresa, sino que va a inducir a otras a mejorar las posibilidades de exportación.

En lo que tiene que ver con los beneficios fiscales para las empresas ya existentes, este proyecto incluye dos beneficios nuevos. Uno de ellos radica en la exoneración del IVA para las operaciones de crédito de uso --Leasing-- que en este país comenzó a funcionar hasta que se le aplicó dicho impuesto. Debemos destacar que estaba funcionando para autos particulares, lo que no condice con el objetivo de la ley. Por esos motivos, será necesario que el crédito sea superior a tres años y que abarque a vehículos de carácter utilitario. Queda claro, pues, que el leasing no comprenderá a vehículos particulares. Con relación a cuál es el concepto de utilitario, diría que las propias leyes fiscales que tiene este país han ido recogiendo ese concepto. Personalmente, entendemos que es todo aquel bien mueble necesario para una actividad industrial como, por ejemplo, el camión que lleva las piedras de la cantera al molino, pero no el auto que usa el gerente. Concretamente, estamos hablando de aquello que sea específicamente del sector industrial. Inclusive, esta terminología se utiliza para el Impuesto al Patrimonio, el Impuesto a la Renta, etcétera.

Por otro lado, se aclara lo relativo al impuesto a las hipotecas. Debemos recordar que existía un viejo gravamen en ese sentido que no pagaban los bancos pero a través de este

proyecto de ley se entra en un sistema de igualdad.

Con respecto al IMESI, se hacen algunas modificaciones en el texto que, a nuestro juicio, mejoran el actual. Reconocemos que todas las redacciones son mejorables pero insistimos en que ésta supera a la de la ley que está en vigencia.

Además de los beneficios fiscales a las inversiones ya existentes, se adjudican otros más. Se mejora la situación jurídica en los casos de Ejecución, Concordato y Concurso Civil para los créditos de uso. Asimismo, se generalizan las prendas sin desplazamiento. Se trata de un instituto que se estaba aplicando mucho en la vida real, pero que estaba ajeno a la ley.

SEÑOR COURIEL.- Señor Presidente: siempre hemos creído en la necesidad de que haya mecanismos o instrumentos de promoción de inversiones. De manera que, en principio, el hecho de que haya promoción de inversiones puede ser un elemento positivo; depende de cuáles sean sus características. Al señor Ministro de Industria, Energía y Minería le hemos oído, en este año y medio, plantear en innumerables oportunidades la necesidad de una política industrial. Nosotros compartimos la necesidad de promoción de inversiones y de política industrial.

Una forma de política industrial también puede ser que el Estado no intervenga, no promueva y, de alguna manera, lo eran los decretos de diciembre de 1991, que buscaban eliminar mecanismos de promoción. Sin embargo, siempre capté en el señor Ministro el deseo de buscar una política industrial activa, de promoción y apoyo a determinados sectores.

Al respecto, quisiera saber si este proyecto de ley se inscribe en la política industrial del Gobierno, que no conocemos, pero en la que seguramente se ha avanzado a esta altura. En concreto, mi pregunta es si establecer, como único criterio, el de la competitividad --dejando de lado otros lineamientos que vienen de la Ley de 1974, como el empleo, la descentralización territorial, el uso de los insumos

nacionales, etcétera-- es compatible con la política industrial.

En segundo lugar, consulto al señor Ministro si también está de acuerdo con que no haya ningún control de desempeño. Hago esta pregunta porque el proyecto de ley explicita nítidamente que no importa si aumentan las exportaciones, si se efectivizan más inversiones, si se genera empleo, si se consiguen mejores condiciones laborales, ya que el desempeño queda afuera.

Hay un tercer elemento, que es el relativo a los criterios de selectividad. Es cierto que hay quienes piensan que no deben existir; nosotros creemos que sí. En definitiva, mi pregunta concreta es si los criterios básicos de este proyecto de ley --competitividad en exclusividad, no controlar el desempeño de las empresas y no atender el tema de la selectividad-- son acordes con la política industrial que ha sostenido públicamente en varias ocasiones el señor Ministro de Industria, Energía y Minería.

SEÑOR MINISTRO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA.- En primer lugar, quiero aclarar que la Ley de 1974 no se deroga. Los principios de esa Ley se mantienen, porque el proyecto expresamente lo dice en el artículo 6º. Por consiguiente, no se sustituyen objetivos, sino que se agregan, y voy a explicar de qué forma.

Parto de la base, señor Presidente --y lo voy a decir mientras tenga voz-- de que no hay política industrial que tenga éxito que no busque crear un desarrollo económico sostenido. Esto implica, necesariamente --no sólo por la vía de la actividad industrial-- el mantenimiento y el fomento del empleo. Personalmente, entiendo que el desarrollo económico, en el sentido lato del concepto, implica el desarrollo de todos los sectores, y no de uno en particular. Por consiguiente, insisto, a mi juicio no hay desarrollo económico que no tenga una política de empleo detrás.

La Ley Nº 14.178, de 1974, significa al empleo como uno

de los factores para autorizar la concepción de la declaración de interés nacional. Esto no se modifica en el nuevo proyecto de ley. Quiere decir que todos los aspectos de la Ley de 1974 en esa materia, están totalmente sostenidos en el nuevo proyecto de ley. Esta iniciativa deroga la Ley Nº 14.179 --Ley de Inversiones Extranjeras-- con su correlato, la Ley Nº 14.244, y con otra posterior que se refiere a la prescripción laboral. Es decir que no se prevé la derogación de la Ley Nº 14.178 y, además, el artículo 6º del proyecto de ley le da todavía su total vigencia.

Cuando el señor Senador Couriel se refiere al desempeño, creo que confunde los términos. Justamente, en su momento establecí, como una de las novedades de este proyecto de ley, la posibilidad que se otorga al Poder Ejecutivo de designar a la oficina que se va a encargar de hacer el seguimiento del proyecto. A este tema ya me he referido en mi primera exposición. Además, esta Ley recoge expresamente el control del desempeño desde el punto de vista del seguimiento.

El artículo 4º del proyecto --es la norma a la que alude el señor Senador Couriel-- establece: "(Tratamiento). El Estado garantizará un tratamiento justo a las inversiones, comprometiéndose a no perjudicar su gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias.

No se establecerán requisitos de desempeño como condición para el establecimiento, la expansión o mantenimiento de las inversiones, tales como la exigencia de compromisos de exportar mercaderías o la obligación de adquirir mercaderías o contratar servicios en el país.-"

Con esto estamos diciendo una cosa muy clara: bienvenida la inversión, en el campo lícito en que quiera instalarse el inversor. Digo esto porque, aunque una inversión de por sí no asegure compromisos de exportación, obligación de adquirir mercaderías o de contratar de servicios, sí garantiza que va a haber mayor actividad en el país, y esto es lo que genera, en su conjunto, los beneficios que la Ley prevé.

ls.12

La Ley pudo haber optado por circunscribirse específicamente a los alcances de la Ley de 1974, que se mantiene. Simplemente, en este proyecto se dice que será bienvenida la inversión que genere mayor desarrollo para el país. Debemos entendernos bien; personalmente, puedo pretender que todas las inversiones del país se realicen en el campo industrial y de exportación, porque creo en ello y, además, soy Ministro del ramo. A su vez, el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca puede entender, con legítimo derecho, que las mejores actividades son las que desarrolla en su gestión; el Ministro de Turismo puede pensar lo mismo, y así sucesivamente. En el fondo, lo que se debe entender definitivamente es que el país tiene que promover la inversión. Si la misma es libre, el agente económico la hace porque lo desea, no se le da ningún beneficio crediticio y se le concede solamente determinadas exoneraciones; ese tipo de inversiones promoverá el desarrollo del país. Naturalmente pretendería que todos los proyectos fueran de industria para exportación, y lo expresé indirectamente --cuando me referí a la especialización productiva-- al decir que me preocupa muy poco que se quejen los comerciantes debido a que se van a ver afectados. A su vez, si se quejan los productores uruguayos, también tendrán que buscar su especialización dentro del MERCOSUR.

Considero que un proyecto de inversión por sí mismo no es malo; no hay ninguno que lo sea desde el punto de vista del país. Lo que sí es malo es crear proyectos de inversión con beneficios especiales que perjudiquen a la actividad regular. Y eso es lo que, naturalmente, figura en la Ley Nº 14.178, que no se deroga. Es decir que el no compromiso de desempeño para la condición de la declaración de interés nacional no altera la Ley de 1974 y simplemente dice que ojalá haya muchas inversiones en el país. Tal vez algunas no sean muy buenas; lo que sucede es que pertenezco a una concepción filosófica por la que no me gusta el Estado orientador. En primer lugar, no creo en la planificación central y, en segundo término, pienso que el Estado debe ser, si bien no neutral --porque es una palabra que se ha utilizado demasiado-- por lo menos, lo más prescindente

posible respecto a la actividad de los agentes privados, en la medida que estos cumplan con la ley y con las disposiciones que existen en la materia.

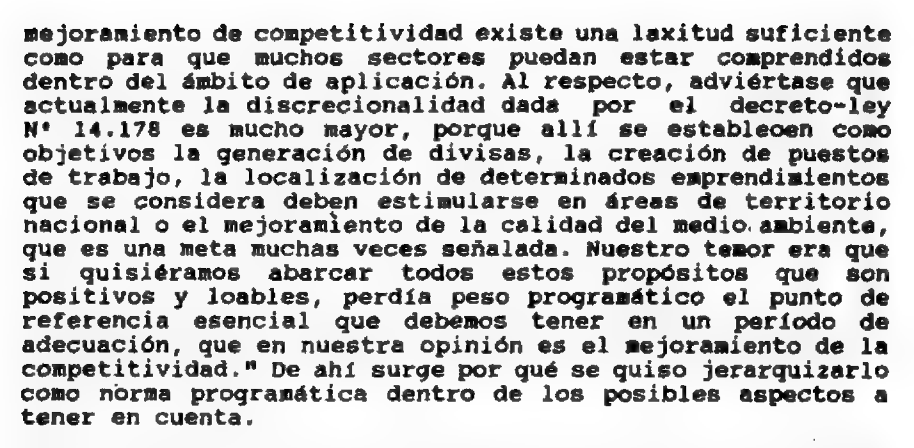
Sobre el tema del seguimiento de los proyectos, el señor Senador Couriel debe tener la más absoluta seguridad de que vamos a hacerlo. Como dije al principio de mi exposición, cuando se me presenta un proyecto y le concedo beneficios, después quiero ver que el mismo cumpla lo que prometió. Por eso me interesa el seguimiento y el desempeño del proyecto.

En definitiva, señor Presidente, la política industrial a la que aspira el señor Senador Couriel es la misma que la que personalmente deseo. A lo largo de este año y medio --ya que el señor Senador Couriel mencionó el período-- hemos hecho algunas cosas que han ido marcando una tendencia de política, y hemos demostrado --como lo hemos dicho en otras oportunidades en que hemos estado en el Parlamento-- que hay ciertas normas que están implícitas en esa concepción de política. Inclusive, este último paso que hemos dado en los Comités Técnicos, nos permite acercarnos al interesado, con la concepción de que la política no se hace solamente de arriba hacia abajo sino también a la inversa. Por eso, vamos a escuchar a los sectores interesados privados de cada rama de actividad, para ir recogiendo las bases que nos permitan hacer una política industrial que no sea dictada desde la cátedra, sino desde el quehacer de todos los días. Este proyecto no ataca ese concepto de política industrial y, por el contrario, en algunos aspectos lo favorece. Por ejemplo, lo que tiene que ver con la especialización productiva está claramente destinado al objetivo de exportar. Para ello hay dos beneficios que se le pueden dar a una persona. Se le puede dar mayor devolución de impuestos, que es un principio natural, o se le puede compensar con algo que le permita mantener su giro de negocio sin que le cueste dinero al Estado. Este último es el camino por el que se optó. Podríamos haber elegido la especialización productiva diciendo que el que la hiciera tendría devolución de impuestos, pero eso cuesta mucho y lo paga toda la comunidad. Por eso decimos que al que exporte especializándose le vamos

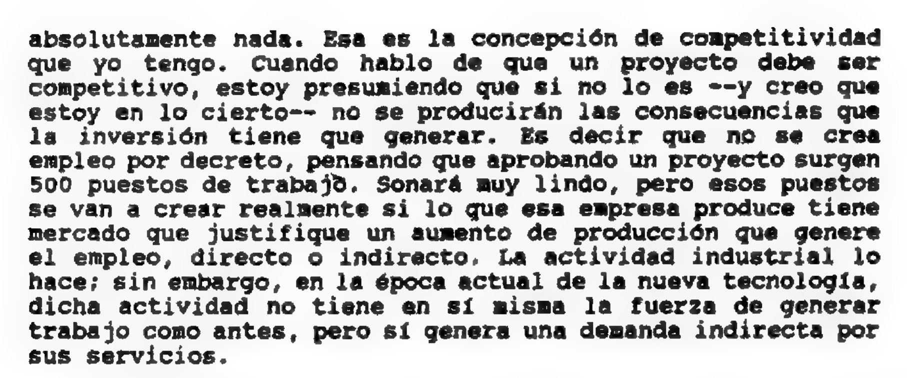
a dar la ventaja de poder mantener el giro de su negocio. Estoy totalmente de acuerdo con que es posible que esto pueda perjudicar a algunos, ya que siempre que se toma una decisión, hay alguien perjudicado. Las decisiones neutras no existen; al menos, no las conozco. Pero esto tiene un principio: aquí fomentamos la industria y la exportación. Además, lo hacemos en lo que tiene que ver con la industria que puede llevar a cabo el Uruguay en el MERCOSUR. Esta no debe ser de cantidad --porque por la economía de escala, por la absorción de costos fijos y demás, dudo que puedan competir en ese sentido-- sino de calidad. Con respecto al concepto de calidad, quiero ser muy claro. A veces a ésta se la confunde con la calidad excelsa.

Quizá por una deformación profesional, cuando me refiero a la calidad, hablo de lo mejor que se puede vender, lo que no significa que sea lo mejor que se puede producir. Digo esto, porque la calidad industrial la vínculo al mercado; las empresas producen para un mercado en función de la calidad que el mismo demanda. Por lo tanto, cuando habla de calidad, quiero ser muy claro en el sentido de que no hablo de la máxima calidad, sino de la mejor que se pueda vender. Quiero hacer la aclaración, porque no comparto la teoría de la máxima calidad, ya que en esa materia todavía no creo en los ideales. Hay que tener la capacidad de adaptarse al mercado e incidir, en lo posible, en la franja más importante del mercado de un país que, como Uruguay, no puede competir en calidad pero sí, en ciertas ramas, en calidad.

SEÑOR COURIEL.- Existen tres criterios, y el primero es el que tiene que ver con la competitividad. El señor Ministro dice bien --y lo acompaño en ese sentido-- que no hay políticas de desarrollo sin políticas de empleo. En las expresiones del señor Ministro de Economía y Finanzas se trata de mostrar que lo que se quiere es la menor discrecionalidad posible. Al respecto, el economista Mosca expresó lo siguiente en la Comisión: "En este sentido pienso, señor Presidente, que lejos de mantener o ampliar la discrecionalidad que tiene la Administración, lo que hace esta normativa es acotarla, aun admitiendo que por


mejoramiento de competitividad existe una laxitud suficiente como para que muchos sectores puedan estar comprendidos dentro del ámbito de aplicación. Al respecto, adviértase que actualmente la discrecionalidad dada por el decreto-ley Nº 14.178 es mucho mayor, porque allí se establecen como objetivos la generación de divisas, la creación de puestos de trabajo, la localización de determinados emprendimientos que se considera deben estimularse en áreas de territorio nacional o el mejoramiento de la calidad del medio ambiente, que es una meta muchas veces señalada. Nuestro temor era que si quisiéramos abarcar todos estos propósitos que son positivos y loables, perdía peso programático el punto de referencia esencial que debemos tener en un período de adecuación, que en nuestra opinión es el mejoramiento de la competitividad." De ahí surge por qué se quiso jerarquizarlo como norma programática dentro de los posibles aspectos a tener en cuenta.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que hay que ubicarse en terminos reales. Todo proyecto de inversión que no ofrezca productos que sean competitivos va destinado a un mal final. No hay proyecto industrial, promovido o no, que fructifique si sus productos no son competitivos en el mercado. En general, se quiere tener un proyecto que asegure la competitividad, porque esto permite la existencia del mismo y su continuidad. El mismo va a generar políticas de empleo, divisas y demás. No existe ningún proyecto en el universo, que funcione, si los productos a que se refiere no tienen una posición de competencia en el mercado. Por más que se haga el mejor proyecto de la tierra, que ocupe a todos los uruguayos y asegure un incremento de divisas, si no se es competitivo, no es posible aumentar las divisas ni dar empleo a nadie. Seamos realistas de una vez por todas. La competitividad no es un objetivo en sí mismo, sino la condición para que cualquier inversión pueda significar aumento de empleo, mejora para el país, etcétera. Entonces, no creo que haya ninguna discriminación o diferenciación en decir que nuestro deseo es que los proyectos sean competitivos. Lo que queremos es que funcionen, porque de lo contrario no hay política de empleo, generación y ahorro de divisas, compra, ni



absolutamente nada. Esa es la concepción de competitividad que yo tengo. Cuando hablo de que un proyecto debe ser competitivo, estoy presumiendo que si no lo es --y creo que estoy en lo cierto-- no se producirán las consecuencias que la inversión tiene que generar. Es decir que no se crea empleo por decreto, pensando que aprobando un proyecto surgen 500 puestos de trabajo. Sonará muy lindo, pero esos puestos se van a crear realmente si lo que esa empresa produce tiene mercado que justifique un aumento de producción que genere el empleo, directo o indirecto. La actividad industrial lo hace; sin embargo, en la época actual de la nueva tecnología, dicha actividad no tiene en sí misma la fuerza de generar trabajo como antes, pero sí genera una demanda indirecta por sus servicios.

Entendámonos. Si los proyectos que se emprenden en el país no tienen características de competitividad, desde ya estamos diciendo que no van a generar empleo ni divisas, porque no tendrán buen fin. Los únicos proyectos que tienen la capacidad de hacer crecer son aquellos que producen artículos competitivos en calidad y en precio en el mercado internacional. Entonces, cuando hablamos de mejorar la competitividad, lo que queremos decir es que tenemos que llegar a un nivel de proyectos que de por sí aseguren, por su vigencia, lo que todos pretendemos: que haya más trabajo en el Uruguay, más exportación y más generación de divisas. Un proyecto de vuelo corto produce sólo un efecto instantáneo. Los proyectos que los uruguayos queremos --y yo, entre ellos-- son aquellos que aseguran que, por su competitividad, van a permitir que se produzcan las consecuencias deseadas.

Por lo tanto, parto de la base de que no hay que pensar que un proyecto es bueno si genera empleo; lo es si la competitividad o los productos que genera son los que van a posibilitar la creación del empleo. Es decir que la competitividad no es excluyente de una política de empleos. Al revés: cuanto más competitiva sea mi actividad, más podré aumentar mi giro y ello me permitirá crear más divisas y, eventualmente, más puestos de trabajo. De modo que no se debe

oponer la competitividad al empleo. No existe ninguna capacidad real de generar empleo sino en aquellas actividades que pueden competir; las que no lo pueden hacer, no generan empleo estable. Esta es la concepción del Ministerio.

SEÑOR COURIEL.- La verdad es que no tengo ganas de iniciar una polémica, pero en la vida real lo que ocurre es que hay inversiones cuando existe rentabilidad; sin ésta, no hay inversión privada. La rentabilidad se genera de muchas formas, porque quiera usted o no, el Estado se inmiscuye. Hoy el Estado --quiera usted o no-- fija, por ejemplo, el tipo de cambio, lo cual afecta la rentabilidad de determinados sectores y la competitividad. No es una cosa natural, sino que intervino el Estado.

SEÑOR MINISTRO.- Entonces, llego a la conclusión de que el señor Senador Couriel desea que el Estado sea neutral.

SEÑOR COURIEL.- No es así, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Seguramente entendí mal.

SEÑOR COURIEL.- El Estado se inmiscuye y, sin embargo, el señor Ministro habla de una especie de competitividad natural sin intervención del Estado. Pero el Estado fija el tipo de cambio, influye sobre las tasas de interés y establece los impuestos. En los hechos, el señor Ministro hace intervenir al Estado diciendo que si se invierte de determinada manera diferirá un impuesto, exonerará de otros, brindará una estabilidad laboral y cambiará las reglas de juego existentes en este momento. Quiero aclarar que personalmente deseo la competitividad --¡cómo no!-- pero ésta se encuentra afectada por tres elementos. Uno es el tipo de cambio; otro, el problema de costos, pero los costos de los factores crecen en todas partes, sobre todo el de capital a causa de la tecnología. Lo que baja es el costo por unidad de producto. Por lo tanto, el tema central es de productividad. Como los productos no son homogéneos, sobre todo en la actividad industrial, lo que es muy relevante es la productividad, y ésta puede ser una máquina, el diseño, la calidad o la

diferenciación de productos. Quiero decir que personalmente promovería el avance tecnológico que aumente la productividad y la mejore. No tengo duda alguna al respecto. Asimismo, por la historia del mundo desarrollado y la de los países latinoamericanos, sé que la inversión y el crecimiento no son suficientes para solucionar el tema del empleo, que es clave. Los países latinoamericanos crecieron más que los desarrollados, entre 1950 y 1980 --un 5.5%-- y, sin embargo, el problema del empleo no se resolvió. ¿Por qué? Porque hay una cuestión de contenido del crecimiento, de estructura productiva, que es vital para resolver dicha problemática, y el mercado no está en condiciones de hallar una salida. Entonces, la regulación estatal, sin afectar la competitividad --que, reitero, me parece importantísima-- para resolver el tema del empleo, es absolutamente clave. Y como estamos jugando en el MERCOSUR con rebajas de aranceles y aranceles cero, la competitividad es fundamental. De manera que, vía MERCOSUR, puedo estar resolviendo competitividad, pero no empleo. Por eso, desde este punto de vista, me preocupa el criterio de jerarquizar únicamente la competitividad.

Sobre el desempeño, podría haber hasta una contradicción. En la especialización productiva se pide desempeño, porque es el monto de incremento de las exportaciones lo que puede traer importación con arancel cero del MERCOSUR. Pero en esencia, cuando uno observa la historia de los países, los Estados tratan de acordar con los empresarios por períodos transitorios y con desempeño. Aquí lo que estamos haciendo es un seguimiento de los proyectos. Pero, ¿en función de qué criterio? ¿De si se exporta? ¿De si se da empleo? ¿De si se mejoran las condiciones laborales? Estoy totalmente de acuerdo con que el punto clave es exportar más, pero con respecto a la inversión puede ocurrir que se realice la primera inversión, se siga recibiendo los beneficios y no se incrementen las exportaciones. Pero como no hay posibilidad alguna de decir que el desempeño en materia de exportaciones no es viable, porque es como una intromisión del Estado, también me preocupo.

Por otra parte, el tercer elemento a que hacía referencia, es decir, la selectividad, no pude encontrarlo en el proyecto de ley.

En otro orden de cosas, me gustaría saber si esta iniciativa ataca las causas centrales o los obstáculos que en este momento existen con respecto a la inversión en nuestro país. Siempre digo que el punto clave de los problemas económicos del Uruguay está en su baja inversión. Concretamente, quisiera saber si los temas centrales que generan una caída de la producción en la industria manufacturera son tomados en cuenta en este proyecto de ley. Desde mi punto de vista, el obstáculò básico que existe en este rubro es la falta de estímulos fiscales y laborales.

SEÑOR SLINGER.- Creo que el señor Senador Couriel en algunas expresiones que usó cambió las palabras que pronuncié. No hay proyecto de inversión que no sea rentable, es decir, que sus productos compitan en el mercado. La rentabilidad no se origina cuando se compra, sino cuando se vende. Además, sólo se vende lo que es competitivo, por lo que la rentabilidad es la consecuencia de los productos que se elaboran y que son competitivos porque, de lo contrario, no se obtiene utilidad. Parto de la base de que la rentabilidad es derivada de la competencia y no a la inversa. Quiere decir que se obtiene resultado en una inversión cuando se pueden vender los productos que se elaboran y los servicios que se prestan, a condición que el mercado pueda comprarlos. En mi opinión, eso se llama competitividad, y la rentabilidad, reitero, se deriva de la misma.

La última pregunta que formuló el señor Senador Couriel es muy de fondo y, al respecto, le contestaría con otra pregunta. ¿Cree el señor Senador Couriel que en un solo proyecto de ley se pueden resolver los problemas que Uruguay tiene y que provocan un bajo coeficiente de inversión? Le contesto desde ya que no. Un país tiene un determinado comportamiento general y da las condiciones para que exista o no propensión a invertir. Eso no solamente pasa por políticas sectoriales, sino también por la situación macro.

Hay que tener en cuenta que nuestro país tuvo desequilibrios fiscales importantes --y no entro a juzgar quién hizo o quién dejó de hacer-- y problemas de todo tipo en materia económica en los últimos años. A partir de la ruptura de la "tablita" en 1982 Uruguay anduvo por un camino muy dificultoso, por todos los problemas que ello generó; tuvimos que pagar un impuesto "a la felicidad" aparente que hubo entre 1980 y 1981. Recuerdo que un amigo decía que a los Ministros de aquella época habría que hacerles un homenaje, porque todos los uruguayos pudieron viajar gracias a que éramos el país de los dólares baratos; después esos viajes se pagaron con la inflación, y aún hoy lo seguimos haciendo.

Creo que la propensión a la inversión no se resuelve a través de un proyecto de ley, sino por medio de la adopción de medidas de todo tipo. Por ejemplo, cuando Uruguay mejora su sistema de seguridad social, estimula la inversión, en la medida en que se crean condiciones que hacen que el país aparezca como más creíble para quienes desean invertir. Cuando un país asegura determinadas normas en su sistema financiero, está creando elementos de propensión a la inversión; cuando se establece la libre circulación de capitales --afortunadamente, en el Uruguay ello se viene practicando desde hace muchos años-- también se estimula la inversión. Nuestros países vecinos no pueden decir que nunca congelaron cuentas y que nunca pasaron una cuenta de moneda extranjera a moneda nacional, porque lo hicieron; sin embargo, nosotros nunca lo hicimos y ese es un elemento importante a los efectos de radicar inversores en el Uruguay. Además --este es otro concepto que me interesa recalcar-- el MERCOSUR para muchos es un punto de llegada. En mi opinión, sencillamente es una plataforma de lanzamiento hacia el mundo. Si en el mercado uruguayo pesara sólo el MERCOSUR, no nos iría demasiado bien. Pienso que debemos usar este instrumento para mejorar nuestra productividad a la hora de competir con Argentina y con Brasil y, de alguna manera, llegar al mundo. El MERCOSUR es un medio y no un fin; no es un objetivo, sino simplemente un instrumento para aumentar el desarrollo del país, con vistas al mundo, que es el mercado y no el MERCOSUR.

Con respecto a la productividad, hay una natural tendencia a confundir --no digo que lo haya hecho el señor Senador Couriel-- producción con productividad. La productividad es una medida de eficiencia, mientras que la producción es una medida de cantidad. Naturalmente, si produzco más, reduzco los costos fijos, pero la estructura de la empresa, por mayor producción que exista, no aumenta la productividad. Ese aumento se da cuando bajan todos los costos variables y cuando el costo marginal también tiende a bajar. Cuando se da este último fenómeno, el uso de mejor tecnología va a permitir la baja, por ejemplo, de algunos factores, pero si no agregamos otros, se puede neutralizar esa mejora. Por ejemplo, si las tarifas públicas, energía y combustibles, no se alinean con una política determinada, se pueden neutralizar efectos de mejora de la tecnología con aumentos de tarifas. Como las tarifas públicas no son el resultado del capricho de nadie, sino que representan el costo del servicio, el Ministerio de Industria, Energía y Minería pretende modificar la matriz energética del país. Quiere decir que esta es otra medida que ayuda a incentivar la inversión. Sería más simpático bajar las tarifas, pero ello no es tan fácil. Las tarifas se pueden bajar si modificamos la matriz energética del Uruguay, o sea, si introducimos gas --de ello se ocupa el proyecto de ley relativo al gasoducto-- y si modificamos el marco regulatorio eléctrico.

En definitiva, no hay una medida única que asegure una mayor inversión. El aumento de inversión es la consecuencia de una serie de medidas que abarcan distintos aspectos y que mejoran el comportamiento del país en su conjunto. El campo de esta iniciativa es dar un cierto estímulo vinculado a algunos beneficios fiscales y de otro tipo, pero si el país no modifica, como lo ha hecho, la seguridad social, la matriz energética, el marco regulatorio y no lleva a cabo la reforma del Estado, estos estímulos no van a alcanzar, porque la inversión no es la consecuencia de pagar más o menos Impuesto a la Renta, sino que ése es un estímulo adicional. La inversión es el resultado de una política económica de un país que se proyecta hacia el futuro. Si cada vez que se

pretende cambiar algo tenemos que "chocar" con algunos adjetivos -- parece que en este país nos hemos olvidado de los sustantivos, y aclaro que no me refiero al señor Senador Couriel-- el Uruguay no logrará un incremento de la inversión. Si me dijeran que en los próximos cinco años sólo se aprobará este proyecto de ley, le contestaría al señor Senador Couriel que de esta forma no se promoverán las inversiones. La promoción de inversiones es el resultado de la postura de un país, de su política macroeconómica, de políticas sectoriales y también de estímulo, como la que hoy estamos considerando. Obsérvese que finalizo con la política de estímulo, y no empiezo por ella.

Para contestar al señor Senador Couriel, diría lo siguiente. La inversión se va a motivar en la medida en que el país presente una postura económica adecuada a los tiempos que corren. Al final del siglo XX no debemos pensar con criterios que se aplicaban al principio y a mediados del mismo. Mientras que el Uruguay no abandone viejos prejuicios y no se dé cuenta que el mundo cambió y, por consiguiente, que hay muchas cosas que deben modificarse, no puede pretender que este proyecto de ley por sí solo promueva las inversiones. Esto será así sólo si somos capaces de crear el contexto y el marco macro para que el país pueda desarrollarse.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Escuchando las palabras del señor Ministro y del señor Senador Couriel vino a mi memoria un acontecimiento que nos sucede cotidianamente en el Ministerio. Se ha oído hablar de la posibilidad de que una empresa francesa, más concretamente la "Renault", se estableciera en nuestro país, pero posteriormente nos enteramos por la prensa y por representantes de la propia empresa que la parte más importante del proyecto se iba a radicar en Brasil y no en Uruguay. Anteriormente el señor Ministro dijo que nuestro país no puede competir en cantidad sino en calidad y creo que esto se aplica a lo que estamos debatiendo; digo esto porque no es con la cantidad sino con la calidad de los estímulos y condiciones que podamos ofrecer al mundo que lograremos la radicación de inversiones. El

proyecto "Renault" se estableció en Brasil por la sencilla razón de que entre otros beneficios --aunque aclaro que se trata del más grande-- el Estado de Paraná le aportó U$S 300:000.000 a cambio del 40 % del paquete accionario del emprendimiento, pero sin derecho a voto, lo que sin duda es una fuente muy importante de recursos para la inversión. Uruguay no puede ofrecer esa clase de condiciones; no es esa nuestra situación fiscal. Aclaro que no quiero introducirme en la temática especializada de los economistas porque no tengo esa formación, pero como integrante del país y de este Gobierno, soy consciente de que no podemos ofrecer a los inversores la posibilidad de coparticipar en cifras importantes como la que he mencionado.

Entonces, el propósito esencial de este proyecto de ley --digo esto en función de lo que afirmaba el señor Senador Couriel al hacer una pregunta central en cuanto a si esta iniciativa iba a lograr que se establecieran inversiones-- es darle a los inversores extranjeros --y tal como dijo el señor Ministro al referirse a la tradición uruguaya de no nacionalización de depósitos, etcétera-- un tratamiento igualitario con respecto al que tiene el capital nacional. Es decir que se trata de dar certeza jurídica al inversor en cuanto a que las reglas de juego no serán modificadas, por ejemplo, en ese Capítulo relativo a congelamiento fiscal. En el área latinoamericana, los diversos países se han caracterizado por buscar inversiones ofreciendo condiciones que luego se licuan multiplicando la tasa del impuesto que antes se había dividido por dos o por tres.

En esta oportunidad, y tal como lo mencionó el señor Ministro, el Estado renuncia a la posibilidad de modificar las reglas de juego tributarias convenidas con el inversor durante el período de madurez del proyecto. A eso tiende, fundamentalmente, este proyecto de ley, al tiempo que figuran otra serie de medidas importantes para facilitar la radicación de capitales o expandir la inversión nacional.

SEÑOR ASTORI.- Comparto totalmente la necesidad de alinear la política de tarifas con objetivos sustantivos como los que

declara perseguir este proyecto de ley. Seguramente el señor Ministro estará de acuerdo con nosotros en que ha sido muy frecuente en nuestro país la utilización de la política de tarifas con objetivos fiscales, como es el de nivelar las cuentas públicas. Tengo la impresión de que eso está ocurriendo ahora, porque hay una aceleración de las tarifas que tiene poca relación con los costos de los servicios y con el claro objetivo de nivelar las cuentas públicas, lo cual --utilizando el mismo verbo-- puede desalinear esta política con respecto a fines similares a los que persigue esta iniciativa.

Por otro lado, voy a solicitar que el señor Ministro confirme o desmienta la interpretación que me parece es la que corresponde hacer sobre la concepción de este proyecto de ley, sin perjuicio de una discusión más profunda en tiempos venideros. En ese sentido, me parece que el artículo 4º está diciendo lo que no se va a hacer al señalar que: "No se establecerán requisitos de desempeño como condición para el establecimiento, la expansión o el mantenimiento de las inversiones, ...". Reitero, esta disposición declara que no se van a establecer esos requisitos y, además, en su primer inciso agrega que efectuará un tratamiento no discriminatorio y justo. En cambio, el artículo 6º --que es el que dice lo que sí se va a realizar-- incorpora nuevos conceptos a los efectos de acceder al régimen de beneficio, que no está aludido en el artículo 4º. En dicho artículo 6º se dice: "Podrán acceder al régimen de beneficios que establece este capítulo, las empresas cuyas actividades de inversión sean declaradas promovidas por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley." En mi modesta opinión, aquí hay un claro concepto de selectividad. Es la declaratoria a que alude el primer inciso del artículo 6º la que habilita a ingresar en el régimen de beneficios que concede la presente ley. Sin embargo, el artículo 4º expresa que no se van a establecer determinados requisitos en caso de no acceder a los beneficios, sino --y pido disculpas por la reiteración-- que se refiere al establecimiento, la expansión y el mantenimiento de las inversiones, y para nada se hace referencia a los estímulos económicos que concede

esta iniciativa.

Tal como yo lo entiendo, el artículo 6° está implícitamente consagrando un régimen de selectividad, porque es en función de ciertos criterios, que luego se establecen en el resto de la disposición, que se van a conceder los beneficios anunciados. ¿Cuáles son esos criterios? Son los que desarrolló el señor Ministro y que están mencionados en el segundo inciso de esta norma cuando dice: "mejoramiento de las condiciones de competitividad tanto en la producción de bienes como en la prestación de servicios." Luego, para confirmar todo esto habla de "Declaratoria Promocional", que podrá recaer en empresas, grupos de empresas o sectores de actividad. En mi opinión, esto ratifica el criterio de selectividad.

Entonces, me gustaría que el señor Ministro confirmara que esta es la interpretación correcta de este proyecto de ley. Creo que efectivamente es así, ya que, repito, en el artículo 4° se establece lo que no se va a realizar, al tiempo que en el 6° se introduce el principio de selectividad y se define cómo se accede al régimen de beneficios.

SEÑOR MINISTRO.- La primera interrogante del señor Senador Astori tiene que ver con el tema tarifario. El dijo que las tarifas se han empleado como fuente de recursos fiscales, lo que es un hecho. Entonces, me parece que si las tarifas se usan como fuente de recursos fiscales y lo que se desea es reducirlas, se deben bajar los costos del servicio o crear una nueva matriz energética en nuestro país, de tal forma que contemos con distintas capacidades de combustible y fuentes energéticas, con precios diferentes. A modo de ejemplo, nosotros usamos un sistema eléctrico que normalmente funciona por generación hidroeléctrica. En 1995 consumimos alrededor de 6.000 gigavatios y aproximadamente 5.700 fueron proporcionados por las centrales hidráulicas. Por generación térmica logramos más de 300 gigavatios en todo el año; asimismo, importamos 188 y exportamos 199 gigavatios, por lo cual prácticamente las cifras son iguales. El tema está, verdaderamente, en el momento en que usamos las usinas

térmicas porque es ahí donde nos vamos de toda competencia. Por ejemplo, cuando tenemos que prender la Quinta y la Sexta a fuel oil, estamos trabajando a un costo, sólo de combustible-kilowatt, más caro que el precio que podríamos pagar en el mercado argentino. Si debemos prender "La Tablada", necesitamos un costo sólo de combustible del doble de la Quinta y la Sexta. Es decir que prenderla nos cuesta U$S 0.64 por kilowatt de gasoil. Dicho combustible tiene un valor de U$S 0.3 en el mercado argentino. Entonces, frente a un respaldo térmico tan caro, tenemos dos alternativas: no hacer nada o mejorarlo. Esto último lo podemos hacer cambiando el combustible, concretamente, trayendo gasoil a Uruguay. Es decir que cuando hablamos de cambiar la matriz energética del país, no nos referimos a brindar más elementos, sino a mejorar el costo de los actuales.

Por este motivo, creo que la forma de bajar las tarifas es cambiar la matriz energética del país. En el caso de UTE, se pueden reducir las tarifas permitiendo que generadores privados brinden el servicio, no como sucede actualmente, que deben vender lo producido a UTE, sino dándoles la posibilidad de generar y vender lo que deseen, naturalmente, pagándole al Ente el peaje por la línea de trasmisión y distribución. De este forma, se introduce la posibilidad de competir en el costo de la generación y no en el precio, que en todos los casos es fijado por el Poder Ejecutivo. En cuanto a los recargos fiscales que tenga el precio del Ente público, éstos serán iguales a los que deba enfrentar la empresa privada.

Vamos a intentar mejorar la producción, no porque UTE sea ineficiente, sino porque los equipos que posee desde el punto de vista térmico utilizan un combustible que es más caro que el que deberían utilizar y que, por consiguiente, generan a un costo más alto del que corresponde. Muchas veces esa generación térmica se realiza no porque falte agua, sino porque se hace una previsión de ésta en función de los meses que no llueve. Cuando se producen precipitaciones, se efectúan reservas en la represa del Rincón del Bonete y se utiliza en forma térmica. Esto es así porque, de acuerdo a un modelo matemático que se utiliza en los principales

despachos de carga del mundo --y no es un invento uruguayo-- el agua tiene un costo. Entonces, cuando éste, en función de las expectativas de sequía, llega a determinado valor, se deja de usar el agua aunque se la posea, para usar las centrales térmicas.

Es necesario evitar el colapso o la falla del sistema que puede presentarse en determinado momento. Si Uruguay mejora su respaldo, se podrán mejorar las tarifas. Tan sólo este hecho permitirá un mayor uso del agua y, por consiguiente, una reducción de las tarifas, independientemente de los recargos fiscales que verdaderamente existen. Todos estos aspectos se refieren al tema de las tarifas y se observan con mayor claridad si se logra cambiar la fuente de generación. Por ejemplo, nuestro país consume gran cantidad de energía eléctrica para calefaccionar, o sea que se quema combustible para luego poner una resistencia y generar calor. El Uruguay debería elaborar un sistema de calefacción, previendo la utilización de gas --como el que vamos a tener-- e impidiendo el empleo de energía eléctrica, que es muy cara a la hora de quemar combustible para después convertir una resistencia en calor. Pero, en realidad, este es un tema de política energética que escapa al motivo de nuestra reunión.

La segunda pregunta planteada por el señor Senador Astori se refiere al artículo 4º. A fin de lograr una clara explicación, comenzaremos a analizar el artículo 6º para luego abordar el 4º.

Entre otros aspectos, el artículo 6º del proyecto de ley dice que las inversiones promovidas serán aquellas que tengan relación con el mejoramiento de las condiciones de competitividad. Debemos entender qué se pretende señalar cuando se habla del mejoramiento de la competitividad. No se trata de un hecho abstracto, sino de la consecuencia de que los costos de producción más la calidad del producto permiten vender el servicio en el mercado al que se destinan.

Si ello se logra, es decir, si el producto o el servicio

se vende, naturalmente, se genera empleo, porque alguien va a tener que continuar llevando a cabo esa actividad. A su vez, si ello genera una rentabilidad mayor frente a una demanda que aumenta, se puede generar aún más empleo. A mi juicio, el término competitividad es muy frío y, diría, economicista. Pienso que debemos tener en cuenta que la competitividad --insisto en este aspecto-- es el único sistema que nos permite asegurar el empleo. Si no se produce para poder vender, se va a dejar de hacerlo, ya se trate de bienes o servicios. Por consiguiente, no hay que presumir; no es cierto que una persona pueda obviar la competitividad y aumentar las inversiones. La competitividad es el motor que combina todos los factores de costo, por ejemplo, el costo de capital, al que aludía hace un rato el señor Senador Couriel. A su vez, combina la productividad con el cambio de tecnología y relaciona la disminución del costo de los demás factores de costo variable.

En síntesis, señor Presidente, la competitividad es un concepto que resume todos los elementos mencionados. No obstante, se tiene de la competitividad un concepto demasiado alejado de la realidad. A mi juicio, no hay mejor realidad que asegurar que hoy no hay política de empleo, ni de inversión, si la producción de una empresa de bienes o servicios no es competitiva.

Volviendo a la interrogante planteada por el señor Senador Astori, debo señalar que el artículo 6º establece los beneficios y en el artículo 4º se hace referencia a los requisitos del desempeño. A este respecto, voy a ilustrar con un ejemplo. Una empresa piensa en exportar U$S 10:000.000 por año, y le decimos que si comercializa por esa cifra le otorgamos determinados beneficios, pero no nos preocupamos por saber de qué forma va a exportar esta cantidad y cuándo va a estar en condiciones de hacerlo. Es decir que solamente nos regimos por una cifra. Por más honesta que sea una declaratoria de fe, si la producción no adquiere niveles de competitividad, el compromiso asumido no se cumplirá. No se trata de que quien adquiera esta obligación sea un incumplidor, sino de que las circunstancias económicas le van

a impedir que actúe de esa manera. Creo que aquí radica el centro de la cuestión. Por ejemplo, se dice que se va a comprar determinada cantidad de bienes en plaza, pero ello se hará si se produce como para exportar un número equivalente de mercadería, lo que sólo se podrá realizar si se es competitivo. En otras palabras, el hecho de afirmar que se va a comprar determinados elementos en plaza, tiene relación directa con lo que se va a vender. ¿Y puedo vender? Sí, si soy competitivo. Esto quiere decir que la competitividad es el factor que permite el crecimiento de una empresa; a su vez, posibilita que un programa de compras se pueda llevar a cabo o ampliar. Cuando el producto deja de ser competitivo, la empresa retrae su actividad, compra menos aunque se haya comprometido.

Parto de la base de que no veo una contradicción sino, simplemente, una complementariedad de conceptos, que consiste en que las empresas que no logren crecer del lado de la venta no lo van a hacer desde el punto de vista de la compra. Siempre se ha dicho que la utilidad se obtiene cuando se vende y no cuando se compra. Ello es así como consecuencia del enfrentamiento del precio y del costo, y si este último no es competitivo por cantidad --me refiero al costo fijo-- o por costo variable, la empresa disminuirá su volumen productivo y, probablemente, tenderá a desaparecer.

La historia demuestra que todo proyecto que se basó en el gran número y no en la concepción del costo como factor determinante del precio --porque el costo no es un factor derivado del precio, sino todo lo contrario-- sin tener en cuenta que obteniendo el mejor costo se alcanza el mejor precio, fracasará en cualquier lugar del mundo.
Creo que el objetivo de estos artículos es declarar enfáticamente que todo proyecto que nos interese promover --y quizás ahí se encuentre el concepto de selectividad manejado por el señor Senador Astori-- deben tender a asegurar su vigencia. La única manera de que ello suceda, es que puedan competir en el mercado y la única forma de vender es que accedan a un precio que no sea superior a sus costos. Entonces, si a ello apunta el concepto de selectividad del

señor Senador Astori, estoy de acuerdo, pero no hay tal en lo que refiere a grupos o sectores de actividad. Queremos que el proyecto beneficie a quienes aseguren su vigencia y ello se da, con todo respeto, a través de la interpretación del segundo inciso del artículo 6º.

SEÑOR ASTORI.- Desde este punto de vista, creo que queda confirmado el criterio. Inclusive, en el tercer inciso del artículo 6º se habla de empresas, grupos de empresas o sectores de actividad, en su conjunto. Habida cuenta del criterio de mejoramiento de las condiciones de competitividad, el proyecto sigue un claro rumbo hacia la selección en función de dicho criterio. Al menos, personalmente así interpreto el artículo 6º y me parece que la exposición del Ministro lo confirma.

SEÑOR MINISTRO.- Diría que apunta a la selección de empresas viables.

SEÑOR ASTORI.- De todas formas, el proyecto se refiere a mejoras en la competitividad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo hacer un planteo no navegando en las aguas profundas del fondo mismo del proyecto, sino recordando que la primer obligación del Senado es atenerse a un régimen de derecho.

En relación al artículo 3º, que señala que las inversiones serán admitidas sin necesidad de autorización, previo registro, debo decir que a la expresión autorización se le agrega un adjetivo. Por lo tanto, podría existir otro tipo de autorización y en mi modesto entender no hay otro tipo de autorización; es totalmente pautológico y pleonástico ya que la autorización es siempre previa, y lo que es posterior se denomina --así nos enseñaban en la Facultad-- aprobación. Por lo tanto, creo que ese adjetivo se prestaría a equívocos.

En lo que tiene que ver con el artículo 4º, cabe recordar que a los integrantes de la Cámara de Comercio les

preguntè qué entendían por tratamiento justo y me mostraron el texto de la ley con un gran signo de interrogación. Personalmente, mantengo ese signo de interrogación y también lo mantengo con relación al compromiso de no adoptar medidas injustificadas o discriminatorias. Creo que eso está excluido en la evolución cultural de las concepciones jurídicas de nuestro país. El Estado no necesita decir que no va a tomar medidas injustificadas, porque no puede hacerlo. La jurisprudencia del contencioso está poblada de sentencias donde se considera que no pueden haber medidas injustificadas ya que la arbitrariedad está excluida del ámbito del Derecho. Podrán existir actos discrecionales que no son arbitrales, sino que refieren a potestades de decisión más amplias.

Por último, no sé cómo se compagina todo el elenco de facultades que se dan al Poder Ejecutivo para disminuir o modificar impuestos y otorgar exoneraciones con lo que es --y aquí sí que no existen dos bibliotecas, aunque tal vez el señor Senador Bergstein, con la habilidad que lo caracteriza, las encuentre-- el principio de legalidad del impuesto. Por ejemplo, en 1988 el doctor Aguirre presentó un proyecto en el Senado estableciendo que se derogaban todas las facultades que se acordaban al Poder Ejecutivo para modificar impuestos, el que recibió el apoyo unánime de todos los profesores de finanzas de la Facultad de Derecho, pertenecientes a todas las corrientes.

El numeral 4° del artículo 85 de la Constitución establece exactamente el principio de legalidad. Dice así: "Establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos, su distribución, el orden de su recaudación e inversión y suprimir, modificar o aumentar las existentes". Quiere decir que esos aplazamientos o concesiones deberían ser específicamente determinadas por ley. Además, esto sólo sería admisible --me refiero a lo establecido por el proyecto de ley-- si se admitiera que el Poder Legislativo delegara al Poder Ejecutivo la facultad tributaria. No he encontrado ningún autor en el Uruguay que haya admitido la legalidad o constitucionalidad de la delegación.

Con relación a las exoneraciones, donde se faculta al Poder Ejecutivo, la Constitución estableció un régimen distinto porque si bien el Parlamento puede derogar impuestos, no puede exonerar porque tiene un claro aspecto de discriminación, para lo cual se requiere la iniciativa del Poder Ejecutivo. Quiere decir, entonces, que la exoneración resulta de una iniciativa y de una aprobación. Aquí hay una delegación; el Poder Ejecutivo exonera dentro de los términos generales que plantea el proyecto.

Aclaro que la exposición que estoy realizando no se mueve en un mundo abstracto o académico. Todas esas mutilaciones de la Constitución hacen cesar las garantías porque la voluntad de la norma, que es impersonal, se sustituye por la de los hombres, con todos los intereses y pasiones que todos tenemos. En consecuencia, abre una ancha vía a la arbitrariedad. Seguramente, me podrán acercar el registro de leyes y señalar un número incalculable de normas. Desde la Suprema Corte de los Estados Unidos hasta todos los tribunales del mundo me dicen que la persistencia en el error no crea el derecho.

Lógicamente, no pretendo que el Ministro conteste esta breve exposición, ya que esto es ajeno a su Cartera, pero quería planteársela porque en definitiva integra el Poder Ejecutivo y me parecía una deslealtad reservar estos comentarios para otro momento.

SEÑOR MINISTRO.- Tomo nota de lo expuesto por el señor Presidente de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- En virtud del reducido número de Senadores presentes en la Comisión, pregunto si no sería oportuno levantar la sesión.

SEÑOR ASTORI.- Más allá del quórum --que incluso sólo se necesita para votar y en este caso no hay nada para resolver-- creo que lo importante es destacar que el señor Ministro ha hecho una exposición muy completa y es por ello que estaríamos en condiciones de levantar la sesión. Al menos

desde nuestro punto de vista, las interrogantes han sido totalmente contestadas.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Antes de que se levante la sesión, quisiera hacer un último comentario. A mi juicio, el principio de legalidad se aplica para la supresión o creación de impuestos, pero no a las exoneraciones o rebajas de tasas de un impuesto. Las leyes autorizan normalmente al Poder Ejecutivo a incrementar o disminuir las tasas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le pido al señor Subsecretario que no me diga si las leyes lo autorizan; dígame si es constitucional o no. Todos los días hay un homicidio, y sin embargo el Código Penal no queda derogado. Del mismo modo, todos los días se produce una violación del Poder Ejecutivo. Para tranquilidad del señor Subsecretario, quiero aclarar que no es una interpretación a remolque de una situación concreta. En la Legislatura pasada, donde mi Partido ejercía el Poder Ejecutivo, no voté ningún proyecto de ley que tuviera esas delegaciones. Además, se corre el riesgo de que la Suprema Corte de Justicia declare inconstitucionales estas leyes, y al respecto pueden citarse una gran cantidad de sentencias.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- He entendido claramente la posición del señor Presidente, pero no la comparto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 52 minutos).